11.1.2019 EOAK/6675/2018

Hallintovaliokunta

HaV@eduskunta.fi

Viite: HE 239/2018 vp, kokous ti 15.1.2019

LAUSUNTO

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä HE 239/2018 vp laeiksi hallintolain muuttamisesta, julkisista kuulutuksista annetun lain kumoamisesta ja maakaaren 12 luvun 3 §:n muuttamisesta.

Valiokunnan käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen tavoitteena on julkisia kuulutuksia koskevien menettelysäännösten modernisointi. Kumoamalla vuodelta 1925 oleva kuulutuslaki viranomaisen fyysisellä ilmoitustaululla kuuluttamisesta siirryttäisiin kuuluttamiseen yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla. Lisäksi hallintolain 62 §:n yleistiedoksiantoa koskevan menettelyn osalta luovuttaisiin Virallisessa lehdessä ilmoittamisesta ensisijaisena menettelynä.

Uudistus koskisi esimerkiksi vesienhoitoon, ympäristövaikutusten arviointiin, maankäyttöön, rakentamiseen, luonnonsuojelualueisiin, maa-aineslupiin, maanteihin, ydinenergialupiin ja vaaleihin liittyviä kuulutuksia ja ilmoituksia.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa. Kiinnitän huomiota erityisesti perusoikeuksien toteutumista koskeviin näkökohtiin oikeusasiamiehelle perustuslaissa säädetyn tehtävän mukaisesti. Esitetyllä uudistuksella on liittymiä useisiin yhteiskunnallisia toimintavapauksia ja –mahdollisuuksia koskeviin perustuslain säännöksiin.

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi iän, terveydentilan tai vammaisuuden perusteella.

Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 17 §:n mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetään hyvästä hallinnosta, johon sisältyy mahdollisuus tulla kuulluksi.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Tähän kuuluu säännöksen perusteluiden mukaan muun muassa, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen.

Kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisella oikeus käyttää suomea tai ruotsia valtion viranomaisessa.

Viranomaiselle asetetun velvoitteen julkaista tietoja yleisessä tietoverkossa voidaan sinänsä katsoa edistävän perusoikeuksien toteutumista, hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä helpottavan yksilön vaikuttamisen mahdollisuuksia demokraattisessa yhteiskunnassa. Tietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa helpottaa myös tiedon jakamista eteenpäin perinteisessä ja sosiaalisessa mediassa.

Tiedottaminen pelkästään tai lähes pelkästään yleisessä tietoverkossa ei kuitenkaan aina ole perustuslain kannalta riittävää niiden henkilöiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi, joilla ei ole käytössään tietokonetta tai internetyhteyttä, kuten usein esimerkiksi vanhusväestöllä, taikka joiden mahdollisuudet käyttää niitä ovat esimerkiksi terveydentilan tai vammaisuuden johdosta rajoittuneet.

Viranomaisten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuuden vaatimus liittyy kiinteästi myös hallintolain 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen toteuttamiseen. Palveluperiaatteen mukaan asiointi

viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti tarvitsemiaan hallinnon palveluita.

Myös verkkoympäristössä tapahtuvassa julkisten palvelujen toteuttamisessa on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Olen esimerkiksi hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 60/2018 vp digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annetuksi laiksi 12.12.2018 antamassani lausunnossa (EOAK/6335/2018) käsitellyt viranomaisten kielellisiä velvoitteita verkkoympäristössä ja sähköisen asioinnin järjestämisessä.

Hallituksen esitys perustuu keskeisesti yleisen tietoverkon ja viranomaisen verkkosivuston käsitteisiin. Kumpaakaan käsitettä ei ole kuitenkaan ehdotetussa lakitekstissä tai sen perusteluissa määritelty. Yleisen tietoverkon käsitettä ei ole määritelty myöskään kuntalaissa tai sen esitöissä. Kuntaliitto on yleiskirjeessään 15/2017 katsonut, että käytännössä ”yleisen tietoverkon vaatimuksen täyttää päätöksen laittaminen omille verkkosivuille.”

Tulkintaongelmien välttämiseksi yleisen tietoverkon ja myös viranomaisen verkkosivuston käsitteet tulisi määritellä laissa tai vähintäänkin sen perusteluissa. Käsitteitä voitaisiin lähestyä julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta annetussa Euroopan unionin direktiivissä (2016/2102/EU) määritellyn käsitteistön pohjalta (saavutettavuusdirektiivi). Edellä mainitun direktiivin implementointia koskeva hallituksen esitys HE 60/2018 vp on hallintovaliokunnan käsiteltävänä.

Hallituksen esityksessä HE 60/2018 vp ehdotetun digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 2 §:n mukaan verkkosivustolla tarkoitetaan verkkotunnuksella yksilöitäviä digitaalisia tekstisisältöjä, tiedostoja, kuvia, lomakkeita ja muita toisinnettavissa olevia tietosisältöjä, jotka ovat käytettävissä tietoverkossa erilaisilla päätelaitteilla ja niissä olevilla ohjelmistoilla. Digitaalisella palvelulla tarkoitetaan samassa ehdotetussa lainkohdassa verkkosivustoa tai mobiilisovellusta sekä niihin liittyviä toiminnallisuuksia. Tietoverkon käsitteeseen liitetään lain perusteluissa ominaisuutena myös se, että verkko käyttää ”internetprotokollaa viestintäprotokollana”. Sitä ei eritellä, mitä teknologiaa tietyn verkkosivuston, verkossa esitettävän tiedon tai mobiilisovelluksen edellytetään hyödyntävän.

Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä ehdotettu kuulutusten ja ilmoitusten julkaiseminen yleisessä tietoverkossa näyttää linkittyvän suoraan saavutettavuusdirektiivin aihealueeseen ja käsitteistöön. Näin ollen ainakin käsitteistön osalta molemmat vireillä olevat lainsäädäntöhankkeet olisi perusteltua saattaa yhtäpitäviksi myöhempien tulkintaongelmien välttämiseksi.

Hallintolain 62 §:n mukaisen yleistiedoksiantomenettelyn osalta hallituksen esityksessä on ehdotettu pääsääntöisestä Virallisessa lehdessä ilmoittamisesta luopumista. Tätä on perusteltu muun ohella sillä, ettei lehteä tosiasiallisesti seurata. Tästä tuskin voi olla kattavaa tie-

toa, ja voidaan kysyä, seurataanko yksittäisten viranomaisten verkkosivuja senkään vertaa kuin Virallista lehteä.

Kun otetaan huomioon saavutettavuusdirektiivin ja edellä selostettujen perusoikeusnäkökohtien viranomaisten verkkosivuille asettamat vaatimukset, Virallisen lehden asemaa hallituksen esityksessä tarkoitettujen kuulutusten ja ilmoitusten julkaisualustana voitaisiin lähestyä myös toisesta näkökulmasta. Sen sijaan, että hallituksen esityksessä tarkoitetut ilmoitukset, yleistiedoksiannot ja kuulutukset julkaistaisiin yksittäisten virastojen ja viranomaisten kotisivuilla, Virallisen lehden roolia maksuttomana tietokantapalveluna (yleinen tietoverkko) voitaisiin kehittää.

Viranomaisilmoitusten saavutettavuuden ja palveluperiaatteen toteuttamisen kannalta olisi perustellumpaa keskittää kaikki hallituksen esityksessä tarkoitetut kuulutukset maksuttomaan tietokantapalveluun (esim. www.virallinenlehti.fi), jonka kapasiteettiin, tekniseen toimivuuteen, selkeyteen ja hakuominaisuuksiin kiinnitettäisiin erityistä huomiota. Esikuvana voitaisiin käyttää esimerkiksi HILMA-järjestelmää (www.hankintailmoitukset.fi), joka on työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan.

Hallituksen esityksessä tarkoitettuihin ilmoituksiin ja kuulutuksiin tutustumisessa lienee yleensä kysymys tietyn asian tai tietyn tyyppisten asioiden etsimisestä tai seuraamisesta. Mikäli kuulutukset hajautetaan eri viranomaisten kotisivuille, mahdollisesti epäyhtenäisesti systematisoitujen otsikoiden ja alaotsikoiden taakse, kokonaiskuvan saaminen ja kattavan etsinnän suorittaminen edellyttävät vierailuja ja hakuja useiden eri viranomaisten verkkosivuilla. Hyvän hallinnon kannalta olisi parempi vaihtoehto, jos kaikki viranomaiset julkaisisivat hallituksen esityksessä tarkoitetut ilmoituksensa ja kuulutuksensa keskitetysti yhdessä paikassa.

Mikäli ilmoitukset ja kuulutukset keskitettäisiin yhteen yleiseen tietoverkkoon, olisi myös helppoa luoda yhtenäinen järjestelmä, josta voitaisiin jälkikäteen tarkastaa, milloin ja missä muodossa tietty ilmoitus on julkaistu. Epäyhtenäisesti järjestetyissä eri viranomaisten ja eri hallinnonalojen tietoverkoissa tämä voi olla hankalampaa.

Kokonaisuutena arvioituna hallituksen esityksen mukainen julkisten kuulutusten ja yleistiedoksiantojen toteuttamistapa ei mielestäni ole perusoikeusnäkökulmasta onnistunut.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä